



**Luca Gulli**

Ha studiato al Politecnico di Milano e all'Università di Bologna, presso la quale ha conseguito il dottorato di ricerca in Ingegneria edilizia e territoriale. Ha svolto attività didattica e di ricerca presso l'Università di Parma e l'Università di Bologna, interessandosi degli aspetti normativi, contrattuali e amministrativi connessi alle trasformazioni edilizie e territoriali. Ha praticato attività professionale nel campo della tutela dell'edilizia storica e della progettazione edilizia direzionale e residenziale, in Lombardia e in Emilia-Romagna.

## Le esperienze di pianificazione territoriale della Regione Emilia-Romagna

### *Territorial planning experiences in the Emilia- Romagna Region*

Gli strumenti normativi e i riferimenti disciplinari che qualificano la pianificazione di livello sovraordinato sono riconducibili a due alternativi e ricorrenti modelli:

- la redazione di uno schema-cornice, capace di operare come elemento d'ordine e come fattore di coordinamento per i piani territoriali di livello sottostante, nonché per le diverse politiche di settore;
- l'elaborazione e la definizione diretta dei contenuti di un insieme di temi territoriali cruciali, ognuno inquadrato nella propria estensione e portata, sui quali operare studi e proiezioni mirate allo scopo di farli convergere entro un comune quadro unitario di cura, regolazione e sviluppo del territorio.

L'indagine che si vuole intraprendere con la presente ricerca è mirata a riconoscere l'intrecciarsi di questi due approcci all'interno del cinquantennio di esperienze della pianificazione territoriale emiliana.

*Regulatory tools and disciplinary references that qualify territorial planning at the Regional level activity can be attributable to two alternative and recurrent models:*

- *the drafting of a schema-frame, able to operate as an element of order and as a factor of coordination for spatial plans, related to a lower level, and for different policies as well;*
- *the definition of the contents of a set of key territorial issues, each framed in its scope and focus, on which to operate studies and projects, intended to make them converge within a common framework of care unit, adjustment and development of the territory.*

*The present research is aimed at recognizing the intertwining of these two approaches within the fifty years of experience in the Emilia planning action.*

**Parole chiave:** pianificazione territoriale; Regione Emilia-Romagna; strumenti normativi

**Keywords:** territorial planning; Emilia-Romagna Region; regulatory tools

## 1. TEMI E DISCIPLINA DEI PIANI TERRITORIALI

Le maggiori aspettative e i più intensi sforzi prodotti dalla cultura urbanistica si sono da sempre rivolti a cercare di definire i contenuti degli strumenti della pianificazione di livello sovralocale e regionale. Difatti, la pianificazione di scala sovracomunale rappresenta al contempo la dimensione sulla quale si proietta il più ampio ventaglio di responsabilità, ma anche quella che esibisce le maggiori incertezze sulle proprie determinazioni politiche, regolamentari e operative, per la diversità ed estensione dei fenomeni che a quelle scale ci si trova a dovere governare.

Se le elaborazioni disciplinari per i piani locali giungono quasi sempre ad una forma disegnata che, a parte le scelte specifiche sul funzionamento delle disposizioni normative, si dedica alla regolazione degli usi del suolo (Ratcliffe, 1974, pp. 84-85), i piani territoriali e sovracomunali non si presentano come documenti redatti secondo modelli codificati, ma oscillano tra gli estremi rappresentati dall'analiticità dei programmi di sviluppo socio-economico e l'opposta concretezza di un elenco di cantieri definiti e maturi.

Questo fatto non deve stupire, da tempo gli studiosi hanno formulato la plausibile convinzione su come ogni prefigurazione di un risultato di trasformazione dell'ambiente insediativo presenti in modo intrecciato e non gerarchico aspetti che attengono alla pianificazione, alla programmazione di bilancio, alla

progettazione e gestione degli interventi, scardinando così livelli e rigide precedenze temporali, progressivamente sempre meno rilevanti rispetto all'insieme degli interessi differenziati che insistono sugli agglomerati urbani (Stella Richter, 2006, pp. 32, 65 e ss.). Il fatto determinante è che, a fronte di tale estrema ramificazione di obiettivi, soggetti competenti, tecniche di controllo, natura dei fenomeni trattati, settori tematici e scale di intervento, si presenta la ricorrente esigenza di avere uno strumento che riesca a garantire un minimale quadro di coerenze complessive (Giannini, 1993, p. 291) e, soprattutto, che riesca a trovare le opportune forme di raccordo e dialogo tra tutti i soggetti che entrano nella definizione dell'agenda di sviluppo territoriale. La dimensione regionale e di area vasta si trova quindi ad esprimere un insieme di orientamenti e di obiettivi complessi, la cui messa a punto risponde alla necessità di ponderare aspetti che appartengono alla natura costitutiva di ogni strumento di piano, ma che un'operatività alle scale di intervento più estese fa emergere con particolare evidenza:

- aspetti che riguardano i meccanismi di funzionamento dei dispositivi tecnico-legislativi, tra piani che agiscono come strumenti di previsione per fattori di tipo socio-economico o che intervengono sull'assetto fisico e organizzativo del territorio: piani per regole e piani per progetti, piani disegnati e piani-programma (Secchi, 2000, pp. 124 e ss.);

- aspetti che riguardano temi e oggetti territoriali individuati in base alla dimensione ed estensione implicata dalla natura dei fenomeni trattati, i quali presentano in modo costitutivo una rilevanza sovralocale (infrastrutture e difesa del suolo sono tipici fenomeni di questo genere, ma di recente a questi si sono affiancati temi tradizionalmente più circoscritti, come la tutela dei beni monumentali) (Giannini, 1971, p. 1127);

- aspetti che riguardano il processo di costruzione politica e i contenuti decisionali dei piani di area vasta, intesi come momento di coordinamento tra funzioni, competenze e responsabilità amministrative differenti (Bartolini, 2010, p. 79 e ss.), allo scopo di facilitare una politica di azione congiunta tra settori amministrativi omogenei.

In conclusione, la pianificazione del territorio ha una fisionomia che va molto oltre la sola disciplina giuridica degli usi del suolo: la complessità con la quale si intrecciano in essa contenuti precettivi, figure programmatiche, progetti strategici e competenze amministrativo-gestionali impone di interpretare i piani territoriali come proiezione spaziale di una politica di coordinamento istituzionale e di azione sociale organizzata (Amorosino, 2003, pp. 79-80). L'esperienza della pianificazione ai livelli territoriali superiori della regione Emilia-Romagna ha, nella sua ormai cinquantennale vicenda, affrontato tutti questi fondamentali aspetti che qualificano le strategie del governo



amministrativi cittadini e che si riteneva opportuno gestire in forma aggregata e assemblare (Redazione Urbanistica, 1959, p. 78).

In quegli stessi anni, anche la città di Bologna intraprende il percorso di redazione del piano intercomunale. Inizialmente, la predisposizione di questo documento rappresenta l'occasione per operare una profonda revisione delle indicazioni contenute nel vigente piano regolatore cittadino su alcuni temi fondamentali (realizzazione dei servizi nelle aree della prima periferia, salvaguardia dell'area storica dalle incombenti manomissioni, difesa della collina dalle previsioni edificatorie, realizzazione di interventi infrastrutturali prioritari) (Comune di Bologna, 1962, pp. 1263-1264). Il fatto che il Pic bolognese sia strumentale ad un cambiamento di rotta delle previsioni della strumentazione vigente ne spiega il carattere più normativo, funzionale e regolativo rispetto ai coevi esempi di Torino e Milano, i quali si caratterizzavano invece per una più approfondita analisi ed esplorazione della forma del territorio metropolitano urbanizzato (Tintori, 1963, pp. 16 ss.) e dei suoi caratteri paesaggistici (Vigliano et al., 1965, pp. 16-43), assunti come armatura per una riorganizzazione complessiva dello spazio abitato (Fig. 1).

A questa minore sperimentale e capacità di esplorazione disciplinare, però, fa riscontro, nel caso del piano intercomunale di Bologna, un più spiccato pragmatismo e una maggiore messa a fuoco di temi specifici, operativi e di

diretto interesse per l'amministrazione. La sofisticata interpretazione dello spazio in termini di forma, organizzazione e identità dei sistemi insediativi locali che caratterizzava i piani torinese, milanese e fiorentino, non è mai arrivata ad incidere realmente sull'assetto delle aree metropolitane interessate; per contro, l'approccio diretto, conformativo e normativo, che contraddistingue l'esperienza del Pic bolognese ne farà uno strumento di guida ed orientamento delle strategie municipali su alcuni ineludibili temi strategici: il governo del regime dei suoli e del mercato edilizio, attraverso lo strumento dei "piani di minima previsione" (Campos Venuti, 1969, p. 35), la messa in opera di una strategia intercomunale di difesa dei grandi complessi paesaggistici (Comune di Bologna, 1969, p. 5, 13 e ss.), oppure l'avviamento di una politica coordinata a livello intercomunale sui piani di zona (Comune di Bologna, 1964; Campos Venuti, 1969, pp. 35-36).

Probabilmente proprio grazie ad un maggiore schematismo attuativo, che opera per temi, usi e settori (riscontrabile in modo evidente anche dal punto di vista dei meccanismi di partecipazione e codecisione e non solo per gli aspetti di lettura e interpretazione delle forme del territorio), il piano intercomunale bolognese, pur considerando il fatto che non è mai arrivato ad approvazione, ha portato i contenuti delle proprie politiche ad entrare nell'agenda dei singoli piani comunali e ad incidere in modo evidente sulla loro redazione (soprattutto riguardo alla

localizzazione dei poli e delle strutture funzionali specialistiche). Una gestione centralizzata dei temi locali, per i quali la politica di decentramento è sostanzialmente guidata dal comune capofila (Comune di Bologna, 1967, pp. 101 e ss.), e una scarsa attenzione ai problemi di disegno complessivo del sistema insediativo (ridotto a poco più di un diagramma localizzativo, per assi, nodi e direttrici) (Comune di Bologna, 1967, p. 113 e ss.) (Fig. 2) lasciano però un documento che ha segnato non solo la configurazione fisica del territorio, ma soprattutto ne ha orientato le forme dell'azione amministrativa, con un bilancio che vede per la gran parte realizzate le proprie previsioni.

Questa esperienza ha costituito quindi un'eredità rilevante per la prassi pianificatoria locale, che ha visto sperimentare alcune stabili pratiche di dialogo e coordinamento decisionale, nonché la messa a punto di una strumentazione mirata a trattare un compendio di temi e politiche territoriali (insediamenti produttivi, grandi nodi infrastrutturali, politiche abitative, servizi di rilevanza sovracomunale, salvaguardia e tutela, dinamiche fondiari) con visione programmatica di ampio respiro. Un modello solo in parte diverso di governo del territorio viene messo a punto con l'esperienza dei piani comprensoriali, intrapresa nell'ambito della prima stagione regionale di pianificazione urbanistica (1970-1975). Questo momento sperimentale della pianificazione territoriale emiliana prende il via dopo la stagione della programmazione

economico-territoriale nazionale, che aveva da poco completato la propria prima fase di attività, ricerche e applicazioni. L'architettura della programmazione economica nazionale interveniva su due livelli: si occupava di predisporre un insieme di previsioni per settori strategici (poli produttivi, politiche agricole, infrastrutture, insediamenti militari, elaborate e gestite) da parte di organi ministeriali o di soggetti partecipati; poi formulava alcuni schemi generali di politica economica come cornice programmatica e di sintesi per il coordinamento di questi progetti di sviluppo e per la loro localizzazione territoriale.

Le prime proiezioni che tentavano una individuazione su base territoriale di questa politica di programmazione furono compiute nell'ambito del Progetto 80, a tuttora l'unico schema di organizzazione e sviluppo complessivo dell'intero territorio italiano. In questo progetto le linee di assetto fisico e i modelli programmatici prefiguravano una politica di riequilibrio basata su perimetrazioni territoriali e calcoli della base economica (un approccio mutuato dalla politica di assetto territoriale e metropolitano francese) (Ministero del bilancio e della programmazione economica, 1969, pp. 23-29). Il modello proposto adottava criteri funzionali e di efficienza organizzativa, che poco si preoccupavano di indagare il territorio nelle specificità dei contesti locali. Nondimeno, tale tentativo rappresenta un riferimento metodologico e costituisce una base consoci-

tiva che ha fortemente influenzato le seguenti iniziative di programmazione territoriale alle scale regionali. In queste prime elaborazioni, infatti, veniva prevista un'articolazione regionale delle politiche di programmazione di livello nazionale, con una progressiva messa a fuoco territoriale delle previsioni di sviluppo, che ebbe nella redazione delle "monografie regionali" il momento di chiusura di un modello programmatico che investiva tutti i livelli istituzionali, affidando agli enti di livello intermedio il compito di rendere operativi questi schemi generali di sviluppo (Archibugi, 1967, pp. 4-5). In tale quadro di approfondimenti territoriali, il gruppo di ricerca della regione Emilia-Romagna ripropose con alcune varianti un'indagine sulle linee di assetto dell'area padana che aveva prodotto alcuni anni prima (Marcialis, 1967, pp. 75-77) (Fig. 3). Tale studio sull'assetto della regione padana (redatto sotto la guida di Campos Venuti e di Piacentini, nel 1963) aveva uno scopo di tipo eminentemente propositivo e conoscitivo, ma lo stile di analisi adottato entra a fare parte stabilmente della metodologia di pianificazione territoriale degli enti regionali, mentre la concezione policentrica per la configurazione del sistema urbano che questa ricerca proponeva nelle sue conclusioni diventa tema costante delle politiche territoriali emiliane delle generazioni seguenti (Campos Venuti, 1965, pp. 5-8). Nelle vicende di formazione del sistema regionale di governo del territorio, le esperienze della program-

mazione e dell'assetto di area vasta vengono riprese ponendo una rinnovata attenzione alle forme di collaborazione inter-istituzionale, con compiti di raccordo affidati alla costituzione di un livello di enti amministrativi intermedi.

La necessità di predisporre un soggetto di scala sub-regionale, per coordinare le politiche di programmazione generali e la successiva fase di attuazione in carico agli enti locali, sorge quindi quasi contemporaneamente all'istituzione delle regioni. Si pensa ad un nuovo soggetto di coordinamento con competenze di programmazione e di coordinamento gestionale assieme (Pototschnig, 1973, pp. 330 e ss.), sia riguardanti un complesso di funzioni amministrative, sia in riferimento ad un ruolo di rappresentanza e decisione politica (Pototschnig, 1974, pp. 133-134), su temi che per propria natura presentano un'estensione territoriale non governabile né dalle province, né tantomeno dalle singole municipalità (Brunori, Carli, 1975, 621). Questi nuovi soggetti vengono pertanto identificati nei comprensori.

I comprensori emiliani (istituiti con la l.r. 31 gennaio 1975, n. 52), in quanto enti che integrano al proprio interno la rappresentanza regionale e degli enti locali, prima ancora che per le loro attribuzioni e funzioni amministrative, si qualificano come soggetti che raccolgono e compongono in modo condiviso le istanze provenienti dalle autonomie territoriali che rappresentano (Roversi Monaco, 1974, p. 756). Le funzioni della pianificazione comprensoria-

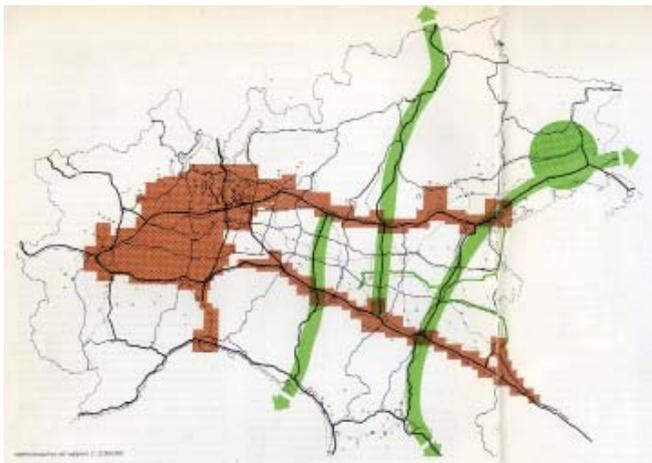


Fig. 3 - Schema di assetto della regione padana (1963) - da *Urbanistica*, n. 47, 1967

le, quindi, pur facendo parte di un complessivo sistema di programmazione economico-territoriale di tipo piramidale, vedono il livello locale essere partecipe delle scelte generali di programmazione generali, sancendo così una concezione più autonoma e sussidiaria del ruolo dei soggetti municipali nel complessivo sistema della pianificazione regionale (Rampulla, 1975, pp. 634-635).

La regione, quindi, predispone in stretta consequenzialità con l'istituzione amministrativa dei comprensori, uno studio che contiene un insieme di indicazioni e di riferimenti tecnici per la redazione dei piani territoriali comprensoriali. Tali linee guida (studiate da Osvaldo Piacentini e dalla Caire) propongono un'impostazione dei

piani comprensoriali coerente con la fisionomia di soggetto legato alla espressione delle istanze dei sistemi territoriali locali che queste amministrazioni dovevano svolgere, soprattutto in assenza di un livello regionale di pianificazione del territorio (Sciullo, 1984, p. 83). Anche in questo caso ci troviamo di fronte ad un documento che, pur non avendo mai avuto formale e ufficiale applicazione, ha costituito un riferimento fondamentale per l'impostazione delle successive politiche territoriali regionali e per la cultura disciplinare.

Attraverso la predisposizione di un'architettura istituzionale e amministrativa multilivello, i comprensori venivano a costituire la dimensione territoriale più appropriata per potere coordinare temi di assetto e di sviluppo assieme (Regione Emilia-Romagna, 1975, pp. 15-16): politiche di organizzazione policentrica regionale; politiche di valorizzazione e salvaguardia del territorio rurale (come presidio ambientale e come sostegno al contesto insediativo); localizzazione, gestione e redistribuzione dei servizi; rilancio socio-economico e produttivo delle campagne e delle aree montane; ricognizione dei fenomeni di dissesto e dei fattori di vulnerabilità ambientale, in modo da poterli valutare in relazione a dettagliate previsioni sugli usi del suolo (Fig. 4) (Regione Emilia-Romagna, 1975, pp. 48-58).

Oltre ai temi di contenuto che qualificano la metodologia di redazione dei piani comprensoriali, la parte più innovativa del processo

pianificatorio proposto è nel modello di deliberazione e di rappresentanza politica che vi si accompagna. In parte mutuato dall'esperienza dei piani intercomunali (De Bello, 1989, p. 48-50), il modello di azione istituzionale che caratterizza i comprensori emiliani prevedeva di integrare funzioni regolative e progettuali, obiettivi, previsioni e progetti di intervento attraverso meccanismi di rappresentanza e rilevazione dell'insieme di esigenze sorte dagli ambienti insediativi locali, le quali trovano il proprio momento di sintesi programmatico-operativa negli organi dei comitati comprensoriali (Regione Emilia-Romagna, 1975, pp. 20-24; l.r. 1 febbraio 1975, n. 19, art. 9 e 10). Gran parte dei contenuti e dell'attenzione che le proposte di pianificazione comprensoriale dedicavano ai temi della difesa del suolo, della salvaguardia del territorio agricolo, delle politiche di sostegno abitativo e di sviluppo dei piccoli centri in declino diventano parte preminente delle elaborazioni del Progetto Appennino, studiato da Osvaldo Piacentini e dai suoi collaboratori a partire dal 1979. Questo documento rappresenta la soglia e il punto culturalmente più interessante di tutta la prima stagione dei piani territoriali sovracomunali e di area vasta in Emilia-Romagna. Se gli strumenti analitici e la metodologia di indagine, nonché le finalità e gli obiettivi di politica territoriale, sono del tutto coerenti con quanto era contenuto nelle proposte per i piani comprensoriali (o nei piani di zona agricoli e in quelli

di sviluppo della montagna) (Piacentini, 1989, p. 124), l'innovazione più significativa sta nel fatto che, in modo esplicito e per la prima volta, la pianificazione di area vasta viene orientata verso un deciso approccio per progetti (Gabelini, 1981, p. 98 e ss.).

Il Progetto Appennino viene predisposto come parte integrante del nuovo Piano territoriale regionale, la cui redazione era stata prevista dalla legge urbanistica recentemente approvata (l. r. 11 dicembre 1978, n. 47, a. 4). Anziché redigere il Ptr secondo uno schema di assetto generale si scelse di articolarlo in quattro piani-stralcio, che coprivano le grandi macro aree della regione; di questi, solo il Progetto Appennino arriva alla conclusione. Esso rappresenta il primo studio sul territorio regionale capace di operare, per un'area così estesa dell'Emilia-Romagna, al contempo un'analisi conoscitiva approfondita e un progetto di sviluppo basato sulla ricognizione delle sue risorse caratteristiche (Piacentini, 1989, pp. 126-132). Troviamo in questo progetto l'intera metodologia di analisi e mappatura territoriale che era stata elaborata per le linee guida sui piani comprensoriali (un approccio per matrici ambientali che riguarda gli usi reali del suolo, i caratteri geomorfologici, le carte del dissesto, i bacini idrografici e i grandi elementi caratterizzanti del sistema naturale e paesaggistico), una strumentazione che per la prima volta (in Italia) viene applicata ad un territorio così esteso e complesso e

ad un tale grado di dettaglio (Fig. 5). A questa robusta indagine viene affiancato un programma di sviluppo e riequilibrio territoriale basato sull'integrazione dei temi del sostegno e rilancio delle attività agricole, sulla salvaguardia e difesa del suolo, sulla valorizzazione dei nuclei insediativi di crinale, sulla predisposizione di una rete di servizi integrata con i sistemi territoriali locali (Campos Venuti, 1981, p. 87). L'esperienza costituisce un momento fondamentale per l'intera disciplina di pianificazione della regione. Il Progetto Appennino si pone come primo vero strumento pianificatorio di scala regionale, costruito a partire da una ricognizione e rilevazione dei caratteri differenziati e delle risorse specifiche appartenenti alle diverse realtà che compongono il complesso della montagna emiliana, per la quale vengono da subito elaborate proposte di intervento, programmi d'area e progetti di tutela (Fanfani, 2002, pp. 39-40).

La costruzione di questo quadro analitico aggiornato del territorio appenninico avrebbe dovuto coordinarsi con il Programma regionale di sviluppo e con il Piano poliennale degli investimenti, andando a costituire un'architettura integrata per il sistema della programmazione e pianificazione economico-territoriale regionale (piani, progetti, strumenti di contabilità e bilancio) (Erba, 1981, pp. 87-95), con un approccio nel quale le previsioni sui quadri d'insieme si accompagnavano da subito all'elaborazione di completi progetti di intervento.

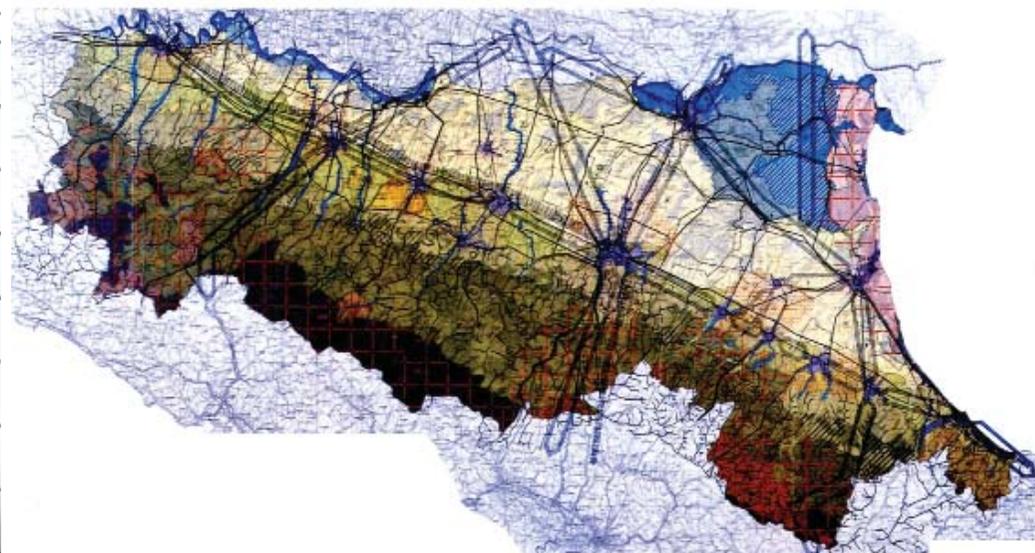


Fig. 4 - Metodologia per la formazione dei piani comprensoriali - assetti culturali di progetto - da Regione Emilia-Romagna (1975)

### 3. LA STAGIONE DEI PIANI REGIONALI E DELLA DISCIPLINA PAESAGGISTICA

I saperi e le conoscenze accumulate con le esperienze che vanno dai piani inter-comunali al Progetto Appennino costituiscono la base e il riferimento di metodo con i quali si è misurata la redazione degli strumenti di pianificazione regionale generali che contraddistinguono la fase politica successiva: il Piano territoriale regionale (Ptr) e il Piano territoriale paesistico (Ptp).

La l.r. n. 6/1984 sul riordino dell'assetto istituzionale regionale segna il definitivo tramonto dell'istituto dei comprensori, assegnandone le competenze amministrative e pianificatorie rispettivamente a province e regioni. Negli stes-



si anni viene dato nuovo impulso al completamento degli strumenti di programmazione e pianificazione dell'intero territorio regionale, la cui impostazione si avvale del bagaglio disciplinare messo a punto in precedenza, ma segna anche un deciso cambiamento di impostazione e approccio.

Il Ptr, che viene approvato definitivamente nel 1990, aveva inizialmente optato per un orientamento attento alla sussidiarietà e alla costruzione di un modello di assetto a partire dai sistemi territoriali locali.

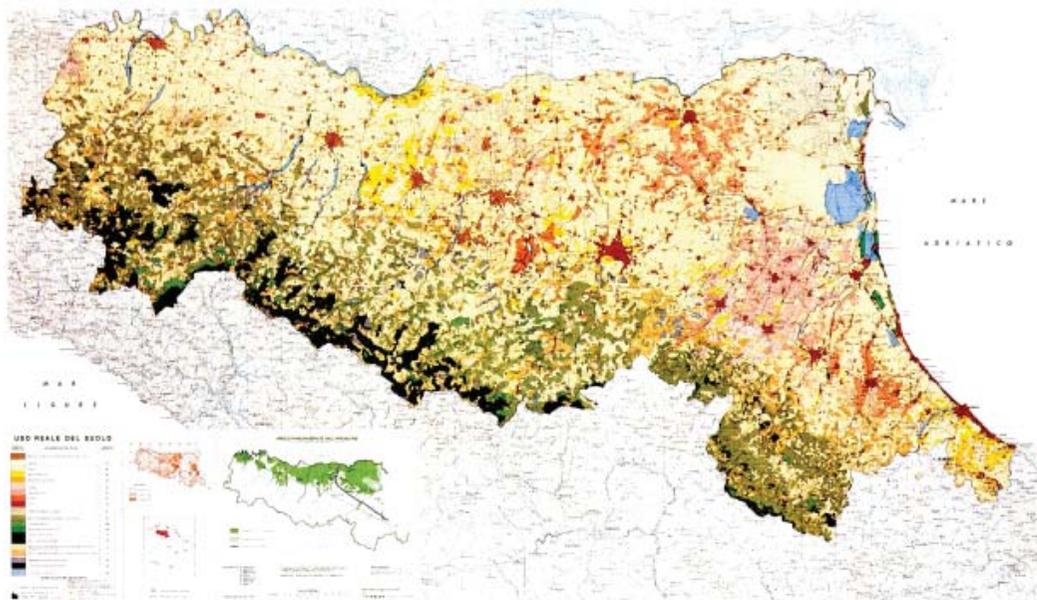
Mentre la prima versione di questo documento proponeva un approccio che univa scenari e progetti, in riferimento alla rilevazione delle risorse dei contesti locali (si aveva una tipica

articolazione in temi, obiettivi, orientamenti progettuali, interventi operativi e politiche di bilancio, ma sui presupposti di un processo di individuazione dal basso dei progetti territoriali locali) (Caire, 1987, pp. 95-109), il documento finale di piano giunge invece alla formulazione di uno schema regolativo e programmatico di tipo decisamente verticistico (Baccarini, 2002, p. 16), il cui disegno per sistemi, gerarchie, poli e reti funzionali mette in secondo piano una più attenta considerazione dei contesti locali.

Nonostante questo, nella versione definitiva del piano regionale ritroviamo molti dei temi innovativi della pianificazione territoriale emiliana, mutuati dalla stagione precedente: mi-

glioramento delle condizioni socioeconomiche delle aree deboli, riequilibrio insediativo e trasportistico, politiche di sostegno all'attività economica e progetti di rafforzamento di alcune aree dell'armatura urbana regionale, formazione di un sistema urbano-metropolitano integrato di livello sovregionale. Le politiche e gli orientamenti strategici individuavano assi infrastrutturali, nodi urbano-metropolitani, localizzazione di poli specialistici, centri e reti della viabilità regionale, centri intermodali, dorsali ferroviarie, sistema di trasporto pubblico regionale per sostenere la coesione interna delle aree urbane principali.

Questo ribadisce la previsione di uno schema generale di assetto policentrico per la rete di



tutte le città della regione, caratterizzate per la complementarietà delle loro funzioni (aree industriali, attività di ricerca, sviluppo imprenditoriale, funzioni culturali, fiere, distretti direzionali e amministrativi vengono localizzati e distribuiti su un sistema integrato e ben connesso grazie al rafforzamento efficiente della linea ferroviaria centrale ) (Fig. 6) (Pelloni, 1995, pp. 12-15). L'interpretazione del modello di pianificazione da perseguire, pur partendo da alcune istanze condivisibili, adotta però un approccio di tipo sistemico, centralizzato e ordinativo (Rossi, 1996, p. 163), che sovrappone e cala dall'alto la propria griglia di previsioni senza individuare realmente priorità e condizioni di fattibilità, risorse e modalità di costru-

zione di un'appropriate azione amministrativa capace di legare strumenti di bilancio e previsioni territoriali (Caire, 2004, pp. 38-39). Tale concezione allocativa e vincolistico-regolativa non lascia spazio alla necessaria flessibilità e apertura richiesta dai processi di trasformazione territoriale di area vasta, costituiti da ambienti, soggetti e forme non riducibili a schemi d'ordine spaziali troppo aggregati e per i quali è necessario anticipare le proposte di progetto (Palermo, 1992, pp. 181-182). La vicenda del Piano paesistico (Ptp) emiliano-romagnolo è in parte frutto di un'impostazione diversa. Essa rappresenta forse l'ultima espressione di un modello di piano generale e onnicomprensivo ma che contie-

Nella pagina precedente:

Fig. 5 (a sinistra) - Progetto Appennino - riassetto idrogeologico ed agro-silvo-pastorale (1981) - da *Edilizia Popolare*, n. 160, 1981.

Fig. 6 (a destra) - Il Ptr della Regione Emilia-Romagna (1990) - schema strutturale - da *Urbanistica Quaderni*, n. 5, 1995.

In questa pagina:

Fig. 7 - Ptp della Regione Emilia-Romagna - utilizzazione reale del suolo (1993) - da Regione Emilia-Romagna 1994.

ne al suo interno approfondimenti tematici e progetti mirati. Non è possibile in questa sede ricostruire le complesse vicende (1986-1993) che hanno interessato il periodo di redazione e approvazione del piano (per le quali cfr. Bottino, 1993, pp. 166 e ss.), né se ne possono descrivere i ponderosi e spesso innovativi contenuti tecnico-normativi. Interessa, in questo sintetico resoconto, vedere come lo sforzo conoscitivo e lo stile di analisi adottato hanno recuperato ed esteso i metodi di indagine messi a punto per i piani comprensoriali e, soprattutto, per il Progetto Appennino (dilatando e completando la rilevazione degli usi reali del suolo, elaborando la Carta del dissesto, individuando poi

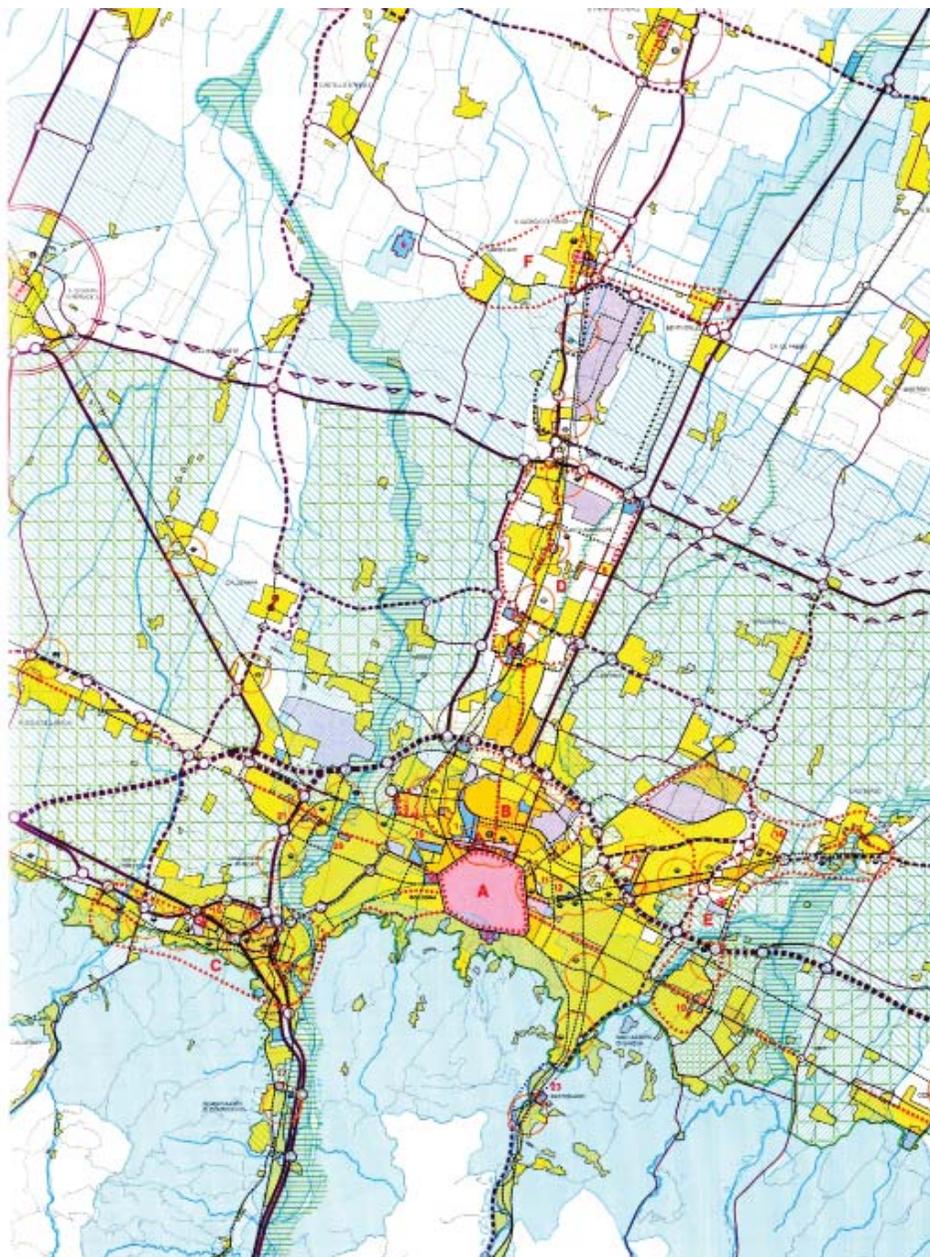


Fig. 8 - Piano infraregionale di Bologna (1995) - da *Urbanistica Quaderni*, n. 5, 1995

i caratteri e le unità di paesaggio dei sistemi ambientali regionali) (Fig. 7). Si formula così un modello di pianificazione che porta avanti in parallelo la rilevazione dei fenomeni ambientali, la disciplina normativa generale di regolazione e un insieme di progetti di salvaguardia e tutela attiva su zone ed elementi cruciali (Regione Emilia-Romagna, 1994, p. 30 e ss.). Per la prima volta, inoltre, viene sperimentata una disciplina normativa che presenta una modulazione dei propri gradi di coerenza, allo scopo di renderla meglio adattabile ad un sistema di pianificazione che interviene su scale territoriali diverse e su sistemi ambientali, zone ed elementi che necessitano di una regolazione più attenta e sensibile (Pelloni, 1995, pp. 16-17). Se questa esperienza ha rappresentato un traguardo fondamentale per la disciplina territoriale regionale, mettendo a punto un patrimonio di conoscenze relevantissimo e costituendo un momento unico di formazione delle competenze dei quadri e degli uffici tecnici regionali, la disciplina di piano adottata (per sistemi ambientali e regole generalizzate) ha in parte negato quell'attenzione ai contesti e agli ambienti insediativi che aveva qualificato altri momenti della politica territoriale regionale (Caire, 2004, pp. 100-102), pregiudicando, in tal modo, proprio l'efficacia e l'attuazione di quella parte progettuale che rappresentava la componente più innovativa di questa esperienza di piano.

#### 4. LA RECENTE PIANIFICAZIONE REGIONALE TRA REGOLAZIONE NORMATIVA E PROGETTI LOCALI

Il Ptr del 1990 e il successivo Ptp rappresentano, quindi, lo sforzo culminante delle elaborazioni della pianificazione territoriale regionale. La successiva fase, che si apre con la redazione dei piani infraregionali (istituiti dalla l. r. 36/1988) (Fig. 8) e si conclude con la generazione dei piani territoriali di coordinamento provinciale, ha concentrato tutti i propri sforzi sull'individuazione e legittimazione del livello amministrativo ottimale per la gestione delle discipline territoriali di settore e per il coordinamento delle grandi trasformazioni; come noto, questo livello amministrativo viene ad essere identificato con la provincia. La profusione di energie spese dalla cultura urbanistica nella messa a punto delle ottimali prerogative pianificatorie della provincia è apparsa da subito, ad alcuni osservatori attenti (Portaluri, 2003, pp. 150-151; Palermo, 2001, p. 41), del tutto ingiustificata. Nonostante la grande fiducia (strumentale) che parte della disciplina aveva riposto nella dimensione provinciale come scala (intermedia) ottimale capace di unire visione programmatica di ampio respiro e facoltà di coordinamento operativo (Campos Venuti, Oliva, 2000, pp. 186-187), non sembra che i Ptcp siano stati in grado di andare molto oltre la fissazione di alcune (pertinenti) prescrizioni vincolistiche oppure oltre l'incentivo (opportuno) per la costituzione di forme asso-

ciate dell'attività amministrativa locale (Provincia di Bologna, 2013, pp. 26 e ss.; pp. 122 e ss.). Su quest'ultimo aspetto, forse, conviene orientare le considerazioni finali del presente scritto. Se ripercorriamo l'intera eredità di quasi cinquant'anni di sperimentazione emiliana sulla pianificazione territoriale, i momenti e le concezioni più fertili sono probabilmente da ricondurre alle esperienze che hanno incoraggiato forme di azione istituzionale che vedevano un reale coordinamento e scambio tra i diversi soggetti pubblici e sociali, valorizzando le autonomie e stimolando le risorse dei territori (Putnam, Leonardi, Nanetti, 1985, pp. 48 e ss.; pp. 213 e ss.). Attraverso questa prospettiva, si sono concepiti i piani territoriali come programmi di progetti, con bilanci e rendimenti ben precisati, piuttosto che come dispositivi e schemi d'ordine generalizzati e indeterminati (Urbani, 1988, p. 45). Le forme di dialogo istituzionale e la "civiltà della conversazione amministrativa" messe in atto dalle esperienze di pianificazione associata emiliana dell'ultimo decennio rappresentano forse un fattore che potrebbe portare a superare sia l'inefficacia della pianificazione comprensiva e sovraordinata, sia le indeterminatezze dell'attuale modello di piano regionale (approvato nel 2010). Questo porterebbe ad archiviare una impostazione dell'azione territoriale per perimetri amministrativi o per "accordi senza progetto" (Baldini, 2008, p. 56), che rischia tuttora di essere ribadita dalle attuali confuse proposte sul

governo delle aree metropolitane (Marotta, Pastena, 2013, pp. 54 e ss.). Le forme associative tra soggetti territoriali andrebbero a costituire uno dei possibili crocevia per rilanciare una azione di pianificazione concreta, per politiche e progetti, più capace di mettere a fuoco i temi che sorgono dai contesti locali e dai territori, recuperando contemporaneamente una più ampia funzione di guida e programmazione regionale su un insieme di beni collettivi e civici fondamentali (Donolo, 2007, p. 68 e ss.).

#### BIBLIOGRAFIA

Amorosino, Sandro (2003), *Il "Governo del territorio" tra Stato, regioni ed enti locali*, in *Rivista Giuridica dell'edilizia*, n. 3, pp. 77-89  
Archibugi, Franco (1967), *L'assetto territoriale nella programmazione economica*, in *Urbanistica*, n. 49, pp. 4-7  
Baccarini, Cesare (2002), *Il Progetto Appennino di Osvaldo Piacentini. L'attualità e la validità dei suoi contenuti*, in *Archivio Osvaldo Piacentini* (a cura di), *Il Progetto Appennino della Regione Emilia-Romagna*, Angeli, Milano, pp. 15-17

Baldini, Ugo (2008), *Interventi sui casi presentati*, in *Urbanistica Dossier*, n. 105, pp. 56-58

Bartolini, Antonio (2010), *Organo e ufficio*, in Morbidelli, Giuseppe (a cura di), *L'organizzazione amministrativa*, Dike, Roma, pp. 1-104

Bottino, Felicia (1993), *Il piano paesistico dell'Emilia-Romagna*, in Campos Venuti, Giuseppe, Oliva, Federico (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, Laterza, Roma Bari, pp. 166-178

Brunori, Piero, Carli, Massimo (1975), *Programmazione e*

- deleghe nelle leggi regionali sui comprensori, in *Le Regioni*, n. 3-4, pp. 620-629
- Caire (1987), *Il Piano territoriale regionale. Schematizzazione dei punti di forza del Piano territoriale regionale*, vol. 1, s.l., s.n.
- Caire (2004), *Per decidere come decidere*, Diabasis, Reggio Emilia
- Campos Venuti, Giuseppe (1965), *Due alternative per l'assetto territoriale dell'Italia Padana*, in *Urbanistica*, n. 45, pp. 5-8
- Campos Venuti, Giuseppe (1969), *Una politica urbanistica senza illusioni, ma senza evasioni*, in *Urbanistica*, n. 54-55, pp. 34-39
- Campos Venuti, Giuseppe (1981), *Dalle minime previsioni al "Progetto Appennino"*, in *Edilizia Popolare*, n. 160, pp. 81-87
- Campos Venuti, Giuseppe, Oliva, Federico (2000), *La forma strutturale del Piano territoriale di coordinamento provinciale*, in *Territorio*, n. 15, pp. 184-190
- Comune di Bologna (1962), *Atti del Consiglio comunale 1962*, Comune di Bologna, Bologna
- Comune di Bologna (1964), *Politica e attività di pianificazione territoriale nel comprensorio di Bologna*, Comune di Bologna, Bologna
- Comune di Bologna (1967), *Piano Intercomunale Bologna. Schema generale per la pianificazione urbanistica nel comprensorio*, Comune di Bologna, Bologna
- Comune di Bologna (1969), *Piano per la zona collinare. Relazione sui criteri e sulla metodologia di intervento*, Comune di Bologna, Bologna
- Di Bello, Luigi (1989), *La metodologia per la pianificazione comprensoriale*, in Lupatelli, Giampiero, Sacchetti, Francesco (a cura di), *Osvaldo Piacentini. Un architetto del territorio*, *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, n. 6, pp. 47-53
- Donolo, Carlo (2007), *Sostenere lo sviluppo*, Bruno Mondadori, Milano
- Erba, Valeria (1981), *Progetto Appennino: una metodologia di pianificazione integrata*, in *Edilizia Popolare*, n. 160, pp. 87-95
- Fanfani, Roberto, *L'attualità e le nuove problematiche del Progetto Appennino in Emilia-Romagna*, in Archivio Osvaldo Piacentini (a cura di), *Il Progetto Appennino della Regione Emilia-Romagna*, Angeli, Milano, pp. 39-50
- Gabellini, Patrizia (1981), *Le prospettive politiche della pianificazione per progetti*, in *Edilizia Popolare*, n. 160, pp. 87-95
- Giannini, Massimo S. (1971), *Difesa dell'ambiente e del patrimonio culturale e naturale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, pp. 1122-1134
- Giannini, Massimo S. (1993), *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna
- Marcialis Samonà, Giusa (1967), *Sintesi delle monografie regionali*, in *Urbanistica*, n. 47, pp. 50-116
- Marotta, Giovanna, Pastena, Ernesto (2013), *Le città metropolitane*, Cedam, Padova
- Mazzaroli, Leopoldo (1962), *I piani regolatori urbanistici nella disciplina giuridica della pianificazione*, Cedam Padova
- Ministero del bilancio e della programmazione economica (1969), *Progetto 80*, Libreria Feltrinelli, Milano
- Palermo, Pier Carlo (1992), *Interpretazioni dell'analisi urbanistica*, Angeli, Milano
- Palermo, Pier Carlo (2001), *Prove di innovazione*, Angeli, Milano
- Pelloni, Roberto (1995), *Processo di pianificazione di area vasta e principali strumenti di pianificazione della regione*, in Id. (a cura di), *I piani infra-regionali nei processi di pianificazione*, *Urbanistica Quaderni*, n. 5, pp. 10-28
- Piacentini, Osvaldo (1989), *La logica del Progetto Appennino*, in Lupatelli, Giampiero, Sacchetti, Francesco (a cura di), *Osvaldo Piacentini. Un architetto del territorio*, *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, n. 6, pp. 124-126 e scheda nel medesimo volume alle pp. 154-155
- Piacentini, Osvaldo (1989), *I fattori del riequilibrio territoriale*, in Lupatelli, Giampiero, Sacchetti, Francesco (a cura di), *Osvaldo Piacentini. Un architetto del territorio*, *Quaderni di Urbanistica Informazioni*, n. 6, pp. 124-126
- Portaluri, Pierluigi (2003), *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Jovene, Napoli
- Pototschnig, Umberto (1973), *Due esperienze d'avanguardia in tema di comprensori*, in *Le Regioni*, anno I, pp. 330-336
- Pototschnig, Umberto (1974), *Le Regioni istituiscono i circondari (ma pensano ai comprensori)*, in *Le Regioni*, anno II, pp. 129-134
- Provincia di Bologna (2013), *Bilancio del Ptcp della Provincia di Bologna*, Provincia di Bologna, Bologna
- Putnam, Robert D., Leonardi, Robert, Nanetti, Raffaella Y. (1985), *La pianta e le radici*, Il Mulino, Bologna
- Rampulla, Francesco C. (1975), *Programmazione e deleghe nelle leggi regionali sui comprensori*, in *Le Regioni*, n. 3-4, pp. 629-635
- Ratcliffe, John (1974), *An introduction to town and country planning*, Hutchinson & Co., London
- Redazione della rivista Urbanistica (1959), *Piani intercomunali*, in *Urbanistica*, n. 26, pp. 78-79
- Regione Emilia-Romagna (1975), *Proposte per una metodologia di base per la formazione dei piani comprensoriali*, Regione Emilia-Romagna, Bologna
- Regione Emilia-Romagna (1994), *Piano territoriale paesaggistico regionale, Relazione generale*, Regione Emilia-Romagna, Bologna
- Rossi, Paola (1996), *L'esperienza della pianificazione in Emilia Romagna nei primi anni novanta*, Clueb, Bologna
- Roversi-Monaco, Fabio (1974), *Comprensori e decentramento in un recente progetto di legge regionale*, in *Le Regioni*, anno II, pp. 756-769
- Sciullo, Girolamo (1984), *Pianificazione amministrativa e partecipazione*, Giuffrè, Milano
- Secchi, Bernardo (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Roma
- Stella Richter, Paolo (2006), *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano
- Tintori, Silvano (1963), *Milano. Piano intercomunale. Un contributo democratico alla pianificazione*, in *Casabella-Continuità*, n. 271, pp. 28 ss.
- Urbani, Paolo (1988), *Pianificazione urbanistica, edilizia residenziale e interessi ambientali*, Giuffrè, Milano
- Vigliano, Giampiero et al. (1965), *Il Piano intercomunale di Torino*, in *Casabella*, n. 297, pp. 16-43